

Consejo de Seguridad

Distr. general
30 de noviembre de 2004
Español
Original: inglés

Carta de fecha 17 de noviembre de 2004 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Como dije en mi informe al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo de fecha 30 de julio de 2004 (S/2004/613), tras los acontecimientos del 1° de marzo, pedí al Embajador Kai Eide (Noruega) que llevara a cabo una revisión amplia de las políticas y prácticas de todos los actores en Kosovo y que presentara recomendaciones como base para seguir examinando la forma de lograr adelantos, de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad. El Embajador Eide me ha presentado su informe, que transmití a Vuestra Excelencia mediante mi carta de fecha 6 de agosto de 2004 (véase el anexo I).

Dije en mi carta que estaba examinando las recomendaciones contenidas en el informe y que, a su debido tiempo, volvería a dirigirme al Consejo para transmitirle mis recomendaciones, tras celebrar las consultas del caso. Luego de celebrar esas consultas, deseo ahora transmitir a Vuestra Excelencia mis recomendaciones sobre la forma de lograr adelantos en Kosovo, que se adjuntan a la presente carta (véase el anexo II).

Agradecería a Vuestra Excelencia que señalara la presente carta y sus anexos a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado*) Kofi A. **Annan**

04-63225 (S) 131204 141204

Anexo I

Carta de fecha 6 de agosto de 2004 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Como dije en mi informe al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo de fecha 30 de julio de 2004 (S/2004/613), tras los acontecimientos del 1° de marzo, pedí al Embajador Kai Eide (Noruega) que llevara a cabo una revisión amplia de las políticas y prácticas de todos los actores en Kosovo y que presentara recomendaciones como base para seguir examinando la forma de lograr adelantos, de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad. El Embajador Eide me ha presentado su informe, que adjunto a la presente (véase el apéndice).

Ahora estoy examinando las informaciones contenidas en el informe. A su debido tiempo, volveré a dirigirme al Consejo de Seguridad para transmitirle mis recomendaciones, tras celebrar las consultas del caso, incluso con mi próximo Representante Especial para Kosovo, Søren Jessen-Petersen.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para dejar constancia de mi agradecimiento al Embajador Eide por haber aceptado esta misión y haber preparado un excelente informe para mi examen.

Agradecería a Vuestra Excelencia que señalara el informe a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

(*Firmado)* Kofi A. **Annan**

Apéndice

Informe sobre la situación en Kosovo

Resumen y recomendaciones

Resumen

Kosovo (Serbia y Montenegro) se caracteriza por una creciente insatisfacción y frustración. Desde el punto de vista de la mayoría albanesa de Kosovo, la causa principal no es de naturaleza interétnica, sino que se deriva de lo que se considera, con justicia, un gran vacío de oportunidades económicas y la ausencia de una perspectiva política bien definida.

Como dijo un estudiante albanés de Kosovo: “Nos dieron libertad, pero no un futuro”. Los serbios de Kosovo estiman —igualmente con justicia— que son víctimas de una campaña para reducir su presencia en Kosovo a una población rural dispersa.

La comunidad internacional fue tomada por sorpresa por los violentos sucesos de marzo. No había sabido captar el estado de ánimo de la población ni entender la profundidad de la insatisfacción de la mayoría y la vulnerabilidad de las minorías. La comunidad internacional, con la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) a la cabeza, dio una impresión de desconcierto, sin dirección ni cohesión interna. La UNMIK se ha convertido en el blanco principal de las críticas de todas las partes, aunque también ha sido víctima de la ausencia de una perspectiva política bien definida.

Sin embargo, en el curso de nuestras visitas, advertimos tendencias positivas. Este nuevo tono se debe a los claros mensajes dimanados de la comunidad internacional. Los albaneses de Kosovo parecen aceptar que hicieron muy poco y lo que hicieron lo hicieron muy tarde para contener la violencia que estalló en marzo. Entienden que estos actos violentos obraron en desmedro de su reputación y del apoyo de la comunidad internacional. Ahora deben empeñar un serio esfuerzo por dar seguridades a la comunidad internacional y a los serbios de que tomarán medidas para reparar los daños causados por la violencia y, al propio tiempo, para desarrollar un gobierno local orgánico, que dé a los serbios mayores facultades en las zonas en las cuales tienen una población más concentrada, así como mecanismos que les permitan protegerse y fomentar su identidad. Si se hicieran realidad, estos compromisos facilitarían el regreso de quienes han huido de sus hogares y la reintegración de los dirigentes serbios al proceso político. Los serbios comprenden que no pueden ni deben marginarse del proceso político cuando se echa de ver que sus contrapartes albanesas de Kosovo están tomando medidas para dar cabida a sus demandas. Los serbios, por lo tanto, parecen estar más dispuestos a participar en iniciativas comunes, aunque aún no han adoptado la decisión de participar en las elecciones y reintegrarse a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo. La marginación podría también privarlos del apoyo que ahora les brinda la comunidad internacional. La declaración conjunta dada el 14 de julio plasma estas tendencias positivas. En estos esfuerzos también se deben tener en cuenta los intereses de otras minorías.

La primera prueba que encaramos radica en mantener la firme presión necesaria para hacer progresos en las esferas prioritarias antes mencionadas. Si el progreso es insuficiente, será muy difícil o incluso imposible reparar los daños causados por las violencias de marzo. Será extremadamente difícil para la comunidad internacional recobrar la iniciativa y la credibilidad perdidas. Más importante aún es la circunstancia

de que será difícil para los dirigentes albaneses de Kosovo reparar su imagen y para los serbios de Kosovo reintegrarse gradualmente a los procesos políticos y participar en las elecciones de octubre. Los plazos, en verdad, son muy apretados.

La segunda prueba guarda relación con la gestión del período provisional, incluido el aumento del traspaso de competencias y facultades a las instituciones de Kosovo y una política más dinámica en materia de normas. La cuestión del traspaso es la exigencia esencial de la parte albanesa de Kosovo. La comunidad internacional debiera adoptar una política cooperativa, traspasando competencias cuando sea viable y haciendo participar a las Instituciones Provisionales de Kosovo en la mayor medida posible en las esferas reservadas básicas, con miras a fomentar la percepción de autoría y la transferencia de las experiencias pertinentes.

La ambiciosa política de traspaso, con todo, debiera ir acompañada por otros dos elementos críticos, a saber, el nuevo Representante Especial del Secretario General debiera estar dispuesto a introducir una firme política de intervenciones y sanciones en casos de gestión irregular. Además, se debiera aplicar una política más ambiciosa y sistemática de creación de capacidades.

La actual política de "las normas primero, el estatuto después" carece de credibilidad. No es viable aplicar un cuerpo normativo sumamente ambicioso antes de que comiencen las conversaciones sobre el estatuto. La aplicación de las normas se debiera considerar como parte integrante de una política más general y debiera continuar orientando los esfuerzos encaminados a aproximar a Kosovo a las normas europeas, incluso después de concluidas las negociaciones sobre el estatuto futuro. De esta manera, se pondría a todas las partes en condiciones de concentrar su atención en un conjunto de prioridades más inmediatas, que plasmen necesidades apremiantes, junto con una perspectiva a más largo plazo. Se realzarían las posibilidades de cumplir ciertas condiciones esenciales para el tiempo en que den comienzo las conversaciones sobre el estatuto futuro. Estas prioridades deben ser viables y los resultados han de ser visibles, produciendo resultados concretos sobre el terreno, un entorno más favorable entre la mayoría y las minorías y una mayor credibilidad para la comunidad internacional. Una política de aplicación de normas basada en prioridades y más ajustada a la realidad facilitaría nuestros esfuerzos encaminados a movilizar la presión y transmitiría un mensaje más persuasivo a todos respecto de lo que de ellos se espera. Los exámenes de las normas, bajo la dirección del Representante Especial del Secretario General, con plena participación del Grupo de Contacto, se podrían llevar a cabo antes de la revisión prevista de mediados de 2005.

La tercera prueba guarda relación con los preparativos de las conversaciones sobre el futuro estatuto. Esas conversaciones no se pueden aplazar por mucho más tiempo. Nunca habrá un momento ideal para iniciar esos preparativos, ni siquiera habrá un momento propicio. Sin embargo, aunque cabe esperar una reducción gradual de la presencia internacional en Kosovo, la situación económica continuará deteriorándose y la frustración e insatisfacción dentro de Kosovo continuarán en aumento. Plantear la cuestión relativa al futuro estatuto parece, en general, la opción más apropiada y probablemente sea inevitable.

Por lo tanto, las Naciones Unidas debieran iniciar su propio proceso de reflexión con el concurso de ciertos Estados Miembros. En la parte principal del informe se expondrán algunas consideraciones fundamentales respecto de la reflexión sobre el futuro estatuto.

La comunidad internacional debiera intensificar su diálogo con Belgrado. Las autoridades de Belgrado tienen la impresión de que no se les da una participación suficiente. Dicha impresión debiera rectificarse lo antes posible. Belgrado, naturalmente, será una de las partes en las negociaciones sobre el futuro estatuto. El apoyo y la participación de Belgrado serán también un factor clave del éxito en cada una de las etapas del proceso.

La reestructuración de la UNMIK es inevitable, para revitalizar la Misión, crear más cohesión entre sus diversos componentes y concentrarse en las prioridades clave de manera más organizada. En esta etapa debiera prestarse particular atención a destacar las cuestiones comunitarias, de modo de reflejar los problemas más apremiantes. Con todo, una reorganización total sería contraproducente en esta etapa y realzaría la discusión y confusión internas en momentos en que se necesita un esfuerzo concentrado en cuestiones sustantivas de apremiante prioridad. En primer lugar se debe proceder a una racionalización y reajuste inmediatos de la UNMIK —manteniendo la estructura de pilares— y, a continuación, se deberían iniciar los preparativos para una reestructuración fundamental, que habría que realizar el próximo año y que tendría que estar preparada a principios de 2005. Al aproximarse las deliberaciones sobre la cuestión del futuro estatuto, las Naciones Unidas debieran prepararse para una reducción gradual de su presencia, acompañada por un aumento paralelo de la presencia de la Unión Europea y la continuación de la presencia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Se podría prescindir entonces de la estructura de pilares. El traspaso de la responsabilidad por la policía a la Unión Europea o la OSCE, en el marco de la reestructuración fundamental, es un tema que se debe examinar lo antes posible.

La comunidad internacional tiene ante sí desafíos importantes en varias etapas: las necesidades más inmediatas y urgentes a raíz de los actos violentos de marzo; los problemas del período provisional de revisar la política de “las normas primero, el estatuto después” y el traspaso de mayores competencias; la fase crítica de preparación de las negociaciones sobre el futuro estatuto; y, por último, el apoyo a las decisiones adoptadas en esas negociaciones. Es obvio que estos desafíos —muchos de los cuales se deberán resolver en forma paralela— requerirán un plan estratégico integrado y amplio. Ese plan tendrá que sustentarse en los compromisos de las principales organizaciones internacionales y de los Estados Miembros involucrados. La UNMIK no podrá movilizar la fuerza y credibilidad requeridas para cumplir sus responsabilidades sin el fuerte apoyo de la comunidad internacional en general.

Por lo tanto, se necesita con urgencia empeñar un esfuerzo más concertado para velar por que la comunidad internacional pueda recobrar la iniciativa y mantenerla en 2005. Habrá que elaborar una estrategia coordinada. Sería sumamente importante obtener un compromiso amplio y coherente de la Unión Europea, tanto en lo político como en lo económico. Habrá que formular un conjunto de incentivos y desincentivos económicos y políticos. La OSCE y el Consejo de Europa debieran desempeñar funciones prominentes en un esfuerzo más intenso de creación de capacidades. Además, la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) debiera velar por mantener una presencia suficiente en los períodos más delicados que se avecinan, que guardarán relación con el proceso del futuro estatuto.

Además, la UNMIK no podrá realizar su actividad de manera eficiente sin el apoyo firme y constante del Consejo de Seguridad y del Grupo de Contacto. La comunidad internacional no puede darse el lujo de actuar en forma fragmentada, sin

coordinación y, a veces, competitiva. Los valores en juego son muy elevados y los desafíos excesivamente exigentes.

Recomendaciones

En consecuencia, las principales recomendaciones del informe son como sigue:

– Se debe elaborar una estrategia amplia e integrada para el período comprendido entre ahora y el fin de 2005 y se deben celebrar consultas al respecto con los asociados pertinentes. En el presente informe figuran los elementos de dicha estrategia. A principios del cuarto trimestre deberían celebrarse conversaciones con el Consejo de Seguridad, otras organizaciones y ciertos Estados Miembros a fin de obtener el compromiso de recursos y apoyo requerido para dar efecto a la estrategia.

– Se debe mantener la presión a fin de fortalecer las tendencias positivas actuales y velar por que los desafíos inmediatos se encaren de manera persuasiva. Esto abarca un progreso manifiesto en la esfera de la seguridad, la reconstrucción, el enjuiciamiento de los responsables por los sucesos de marzo y la reforma de la administración local. Se trata de dar seguridades a los serbios a fin de que los desplazados vuelvan a sus hogares y sus dirigentes se reintegren a los procesos políticos.

– La política de "las normas primero, el estatuto después" debería ser sustituida inmediatamente por una política de normas dinámica, sustentada en prioridades, dentro del marco general de la estrategia integrada, a fin de facilitar unas conversaciones ordenadas sobre el futuro estatuto y, al propio tiempo, los esfuerzos de integración regional y europea. Antes de la revisión de mediados de 2005 se debieran realizar tres exámenes intermedios sobre las normas.

– Se debiera aplicar sin demora una ambiciosa política de traspaso de nuevas competencias a fin de impartir a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo un mayor sentido de autoridad y responsabilidad y, al propio tiempo, de rendición de cuentas. Ello debiera incluir la constitución de nuevos ministerios de energía, justicia y asuntos comunitarios, derechos humanos y repatriados.

– Se debiera formular y ejecutar un proceso de traspaso gradual del control operacional del Servicio de Policía de Kosovo a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo mientras la UNMIK retiene facultades directivas generales de la actividad policial. A las unidades del Servicio de Policía de Kosovo se les debiera impartir inmediatamente formación y se les debiera proveer de equipo a fin de encarar los problemas vinculados con los disturbios civiles. Se debiera estudiar la posibilidad de traspasar las restantes funciones de policía de las Naciones Unidas a la Unión Europea o a la OSCE.

– El Representante del Secretario General debiera estar en condiciones de utilizar sanciones e intervenciones más ampliamente y sin demora. Se debiera elaborar una lista de posibles medidas.

– Se necesita con urgencia una política más coherente y ambiciosa de creación de capacidades, que se debiera elaborar y aplicar bajo la dirección de la OSCE.

– Se debiera racionalizar la estructura de la UNMIK y reajustarla en el tercer trimestre con la mira de impartir nuevo impulso y un esfuerzo más concentrado respecto de los problemas principales. En 2005 debiera procederse a una

reestructuración más completa de la presencia internacional en su conjunto, con una reducción gradual de la UNMIK a medida que ésta se aproxima a la conclusión de su mandato y el traspaso de funciones a otras autoridades y organizaciones. Los preparativos de ese traspaso a las organizaciones regionales debieran comenzar con mucha antelación, sobre la base de los acuerdos pactados, en el marco de la estrategia general.

– La Unión Europea debiera sin tardanza formular una estrategia de desarrollo económico y consolidar sus diversas presencias en Kosovo y fortalecer su compromiso general.

– La OTAN debiera mantener la presencia de la Fuerza de Kosovo necesaria para garantizar un entorno seguro y protegido, con miras a asegurar un nivel de fuerzas adecuado durante el proceso del futuro estatuto.

– La comunidad internacional en general debiera asumir una actividad más concertada y coordinada.

– Sin demora se debiera entablar un diálogo más intenso y amplio con Belgrado.

– Se debería establecer un mecanismo consultivo internacional de alto nivel para Kosovo en el que intervinieran las capitales principales y la sede.

– Las Naciones Unidas, a partir del cuarto trimestre, debieran emprender un examen exploratorio a fondo de la cuestión del futuro estatuto.

I. Introducción

1. De conformidad con su informe sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) de fecha 30 de abril de 2004 (S/2004/348), Vuestra Excelencia me solicitó que realizara una evaluación política basada en el mandato que se adjunta. Para preparar ese informe, el equipo nombrado por Vuestra Excelencia celebró, en primer lugar, una serie amplia de reuniones en Kosovo y Belgrado (Serbia y Montenegro), Viena, Bruselas y Nueva York. Hacia el fin de nuestros trabajos, regresé a Belgrado y Prístina para celebrar una nueva serie de conversaciones con importantes dirigentes políticos. En total, nos reunimos con una amplísima gama de interlocutores: representantes de organizaciones e instituciones internacionales, dirigentes políticos nacionales y municipales, autoridades religiosas y representantes de la sociedad civil y de organizaciones de estudiantes. Los argumentos y recomendaciones que expondré seguidamente representan mi mejor apreciación de la situación actual y de la forma en que deberíamos proceder de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad.

II. Entorno político

2. La situación contemporánea en Kosovo se caracteriza por una insatisfacción y frustración crecientes que, en diferentes formas, afectan a todos los segmentos de la sociedad, es decir, a los albaneses de Kosovo, a los serbios y a otras minorías. Se estima que nuestras políticas actuales son estáticas y no pueden responder a los auténticos problemas que tiene ante sí Kosovo. Los ajustes marginales sólo servirán para aumentar la frustración, elevar los riesgos de nuevos actos de violencia, empeorar la reputación de Kosovo y debilitar a la comunidad internacional. La llegada de un nuevo Representante Especial del Secretario General brinda una oportunidad para recobrar la iniciativa. El nuevo Representante Especial del Secretario General debe aportar una estrategia nueva, coherente y dinámica, en la cual las medidas a corto plazo se conjuguen más claramente con una perspectiva a más largo plazo. Debería aprovecharse su llegada para movilizar un firme apoyo de la comunidad internacional en general, sustentado en una visión y una unidad de propósito comunes. Además, un componente de esta estrategia ha de ser un nuevo “contrato” entre la comunidad internacional, los dirigentes de la mayoría albanesa de Kosovo y los dirigentes serbios. La perspectiva a más largo plazo ha de ser el examen del futuro estatuto de Kosovo. Sin prejuzgar el futuro estatuto, la nueva estrategia se ha de sustentar en el entendimiento de que la cuestión relativa al futuro estatuto se debe examinar prontamente.

Los albaneses de Kosovo

3. La mayoría de los dirigentes albaneses de Kosovo consideran que nuestro enfoque actual plasma una política de statu quo, que sólo puede llevar a un empeoramiento de unas condiciones económicas y sociales que ya son difíciles. De esa opinión se hace eco también la mayoría de la población, que tiene que contender con una tasa de desempleo de entre 60% y 70% y una reducción de los ingresos provenientes de los donantes internacionales y de las remesas de la diáspora. Consideran que las políticas actuales son una tentativa por aplazar la cuestión pendiente del futuro estatuto de Kosovo, denegándoles la hoja de ruta política y el futuro que se necesitan para abordar los problemas políticos y económicos. Aunque la comunidad internacional en otras

situaciones de pos conflicto ha hecho hincapié en la necesidad de movilizar la autoría local, consideran que en Kosovo está ocurriendo lo contrario. La UNMIK casi inevitablemente se ha convertido en el blanco principal de críticas generalizadas; por falta de competencia su gestión gubernativa en Kosovo y falta de voluntad —o mandato— de avanzar hacia el futuro estatuto de Kosovo. El déficit de credibilidad se confirmó cuando la declaración conjunta entre los dirigentes albaneses y serbios de Kosovo, relativa, entre otras cosas, a la reconstrucción y repatriación, se suscribió el 14 de julio en presencia de representantes de los Estados Unidos de América y de la Unión Europea, pero sin la presencia de la UNMIK.

4. Ello no obstante, la mayor parte de los políticos albaneses de Kosovo presumiblemente entienden que los actos de violencia de marzo obraron en desmedro de la reputación de Kosovo y del apoyo que reciben de la comunidad internacional y bien podrían incidir negativamente en sus propias aspiraciones políticas. Comprenden que es menester empeñar esfuerzos serios para evitar nuevos actos de violencia y que se espera que den seguridades a los serbios y faciliten su regreso. En abril los políticos albaneses de Kosovo, aunque reconocieron de palabra el daño causado por los sucesos de marzo a la imagen de Kosovo, se mostraron renuentes a aceptar su responsabilidad de prevenir actos de violencia. Se echa de ver ahora una mayor disposición a aceptar que su reacción ante los actos de violencia en marzo fue insuficiente y tardía. En las reuniones con dirigentes albaneses de Kosovo, éstos hicieron hincapié en su compromiso de dar seguridades a los serbios y a la comunidad internacional y de proceder conforme a ese mensaje. Ahora deben dar seguridades a la comunidad internacional y a los serbios: reparando los daños causados por la violencia y creando un auténtico gobierno local. La declaración conjunta mencionada en el párrafo 3 confirma esta impresión de un auténtico compromiso. Sin embargo, los albaneses de Kosovo también hacen hincapié en la necesidad de un ulterior traspaso de responsabilidades a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo. Los albaneses de Kosovo advierten que se ahondará la frustración en ausencia de ese traspaso y de un progreso hacia las conversaciones sobre el futuro estatuto.

5. Los sucesos de marzo demostraron a todas luces que los extremistas están dispuestos a hacer estallar la tensión entre etnias y que tratarán de reducir nuevamente la población serbia en Kosovo. El apoyo a esos extremistas se alimenta de la percepción de que los dirigentes serbios en Belgrado y Kosovo están dificultando el proceso de definición del futuro estatuto. Sin embargo, los sentimientos antiserbios al parecer no representan una actitud compartida por la mayoría. Por ejemplo, en las reuniones con estudiantes albaneses de Kosovo apenas si se hizo mención de las relaciones entre etnias. El elemento central de sus preocupaciones eran las miserables perspectivas de trabajo. Uno de los estudiantes expresó esta importante preocupación con estas palabras: “Nos dieron libertad, pero no un futuro”.

Los serbios de Kosovo y Belgrado

6. Los sucesos de marzo, a juicio de los serbios de Kosovo y de Belgrado, fueron la culminación de un proceso encaminado a expulsar a los serbios de Kosovo, particularmente de todos los pueblos importantes, reduciendo así su presencia a aldeas dispersas, con la excepción del norte. Los serbios y otras poblaciones minoritarias están persuadidos de que han sido abandonados por la comunidad internacional y de que se han quedado sin amparo, a pesar de una importante presencia militar y civil. Su confianza ha sido quebrantada.

7. Desde estos acontecimientos, los serbios de Kosovo no han participado en las actuaciones de las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo y condicionan la reanudación de su participación a exigencias vinculadas con la reconstrucción y el regreso, el enjuiciamiento de los perpetradores, la seguridad y la ejecución de la reforma del gobierno local. A menos que se atienda seriamente a esas exigencias, será dudosa la reintegración de los serbios a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo y su participación en las próximas elecciones generales. Sin embargo, los políticos serbios comprenden que la comunidad internacional presta ahora más atención a sus preocupaciones. Comprenden que marginarse del proceso político hará peligrar ese interés y el apoyo que ahora les brinda la comunidad internacional, sobre todo cuando se echa de ver que sus contrapartes albanesas de Kosovo están tomando medidas para dar cabida a sus demandas. En las últimas semanas se han celebrado varias reuniones con participación de albaneses y serbios de Kosovo. El tono es más conciliatorio y, al parecer, los serbios están más dispuestos a participar en esfuerzos comunes. También en este caso se considera constructiva la declaración conjunta mencionada *supra*.

8. La moderación de Belgrado frente a la violencia interétnica fue bien acogida por la comunidad internacional. Las elecciones presidenciales de Serbia ya se han celebrado, y posiblemente a principios del año próximo se celebrarán elecciones parlamentarias. También en este caso se observa que los dirigentes políticos de Belgrado tratarán de establecer un equilibrio entre los llamamientos de la comunidad internacional y las preocupaciones por las próximas elecciones. Los dirigentes políticos de Belgrado comprenden muy bien la importancia de participar en los procesos relacionados con Kosovo. Sin embargo, también tienen que demostrar a la población que la comunidad internacional y los políticos albaneses de Kosovo responden a sus exigencias. Sin un esfuerzo concentrado por hacer participar a Belgrado en un diálogo constructivo, es improbable que los serbios participen en las elecciones y en las instituciones en Kosovo. En Belgrado se tiene la clara impresión de que ese diálogo es deficiente y ello ha contribuido a empañar la imagen de la UNMIK. El diálogo con Belgrado se debe intensificar a fin de lograr apoyo para llevar adelante diversas cuestiones. Además, Belgrado será parte en las negociaciones sobre el futuro estatuto, y habría que hacer participar a Belgrado lo antes posible en un proceso de diálogo y fortalecimiento de la confianza.

9. La vida política en Kosovo estará ahora dominada cada vez más por las elecciones para la Asamblea el 23 de octubre. La campaña electoral será intensa, pues se han constituido nuevos partidos y movimientos políticos en la parte albanesa de Kosovo. Al propio tiempo, como se dijo antes, la participación serbia es incierta. Se corre un auténtico riesgo de violencia entre albaneses, además del constante peligro de violencia contra las minorías.

La comunidad internacional

10. La comunidad internacional fue tomada por sorpresa por los hechos violentos de marzo. Hubo lentitud y confusión en la respuesta de los componentes militar y civil. Algunos dijeron que la sorpresa y vacilación de la comunidad internacional durante los actos violentos de marzo se debían a un “fallo de inteligencia”. El déficit de inteligencia bien puede habernos impedido detectar las actividades de los extremistas y reaccionar ante ellas. Sin embargo, el verdadero problema es mucho más profundo; la comunidad internacional no supo captar el estado de ánimo de la

mayoría de la población, su frustración e impaciencia. Tampoco entendió las posibilidades de que los extremistas movilizaran el apoyo a la violencia étnica ni percibió la vulnerabilidad de las minorías, en particular de la población serbia.

11. Con pocas excepciones, los esfuerzos de la comunidad internacional se habían convertido en una operación estática, introspectiva, fragmentada y rutinaria. La comunicad internacional, por lo tanto, dio una impresión de desconcierto, sin dirección ni cohesión interna. Una vez restablecida la calma, las diversas organizaciones e interlocutores internacionales han emprendido sus propios procesos de "examen de la experiencia", con la mira de mejorar su actuación. Estos procesos de "examen de la experiencia" confirmaron que la comunidad internacional estaba fragmentada y carecía de un núcleo directivo. Se demostró que no había un plan racional y unificador. La comunidad internacional había dejado a una misión amplia, aunque dotada de recursos inadecuados, sin el debido apoyo político y —peor aún— sin dirección política. Con todo, las organizaciones internacionales sobre el terreno —y en particular la UNMIK— también han sido víctimas de la falta de dirección y de un plan general por parte de la comunidad internacional. La situación ha sido insostenible para la UNMIK. En ausencia de una estrategia bien orientada, la UNMIK ha sido sólo un factor de contención. Esa situación sería difícil para cualquier misión internacional en cualquier parte del mundo. De ahí la gran importancia de la renovada atención que han prestado a Kosovo, tras los acontecimientos de marzo, el Consejo de Seguridad y, en particular, los países del Grupo de Contacto. Esa atención ha tendido un puente para reforzar los esfuerzos de la Misión en un vacío de dirección civil sobre el terreno y de políticas bien definidas.

12. Los albaneses de Kosovo consideran que la comunidad internacional ha pasado de allanar el camino a poner obstáculos en el camino. Los serbios de Kosovo estiman que ha pasado de garantizar el regreso de muchos a no poder siquiera garantizar el regreso de unos pocos. La situación se caracteriza por tendencias que —si no se rectifican— nos pondrán a todos en una situación cada vez más insostenible. La Fuerza de Kosovo (KFOR) continuará sus reducciones e inevitablemente se debilitará. La policía de la UNMIK también tendrá serios problemas para mantener sus efectivos actuales. La situación económica continuará deteriorándose. Sin embargo, la frustración de la población y las posibilidades de disturbios irán en aumento.

13. La llegada del nuevo Representante Especial del Secretario General brinda una oportunidad para mejorar la actuación e imagen de las Naciones Unidas y recobrar la iniciativa. Se la debe emplear asimismo a fin de fortalecer la capacidad de toda la comunidad internacional para formular y aplicar una estrategia común hasta el fin de 2005. Esa estrategia debe incluir una intervención política y económica más amplia de la Unión Europea, el compromiso a favor de actividades intensas y sostenidas de creación de capacidad por parte de la OSCE y del Consejo de Europa y una disposición declarada de la Fuerza de Kosovo a permanecer sobre el terreno cuanto tiempo sea necesario, con los efectivos que se requieran. Los principales interlocutores internacionales no poseen ahora una estrategia clara y unificada. Kosovo ha desaparecido del panorama político ante la presión de otras zonas en conflicto. Una nueva estrategia no ha de significar ciertamente que se premie la violencia. Debe ser un esfuerzo por revitalizar a la comunidad internacional y recobrar la confianza de la población, demostrando que entendemos su frustración y vulnerabilidad y que estamos en condiciones de subsanarlas.

14. La conclusión del presente informe es que las aspiraciones y ambiciones insatisfechas no se pueden atender con políticas sin una perspectiva política bien definida. La estabilidad política y la prosperidad económica dependerán de que haya en Kosovo unas instituciones que funcionen bien. Sin embargo, las instituciones que funcionen bien dependen de que haya un profundo sentimiento de autoría local. Esa autoría no se puede lograr si los autores no saben cuál es su obra ni cómo se espera que gobiernen. Muchas veces se ha restado importancia a la necesidad de una estrategia de salida viable. Con todo, el éxito no dependerá exclusivamente de la capacidad para formular una estrategia, sino también de la disposición de toda la comunidad internacional a persistir en su derrotero de manera coherente. Se necesita empeñar un gran esfuerzo por conjugar todos los componentes esenciales. Habría que establecer un mecanismo consultivo internacional para Kosovo con este objetivo, en el que participen las principales capitales y la sede.

III. Una estrategia integrada: solución de los problemas inmediatos para gestionar el período provisional y preparar el estatuto futuro

15. La nueva estrategia debería:

– Atender las necesidades inmediatas relativas a la seguridad y el enjuiciamiento de los responsables de delitos, así como la reconstrucción, el regreso y la descentralización;

– Formular una política normativa más dinámica con prioridades alcanzables en que se tengan en cuenta las necesidades más urgentes, incluidas las del proceso del estatuto futuro;

– Consensuar un traspaso más amplio y notable de responsabilidades y competencias a las autoridades de Kosovo;

– Mostrar firmeza para sancionar a las autoridades de Kosovo por el abuso de sus poderes y responsabilidades;

– Desarrollar una política global de fomento de la capacidad para contribuir a mejorar la capacidad de gobierno de Kosovo;

– Reformar las estructuras de la presencia internacional en Kosovo;

– Preparar los debates sobre el estatuto futuro.

La mayoría de esos elementos deberán examinarse y aplicarse simultáneamente, lo que complicará aún más la labor. Necesitamos una estrategia en que cada etapa esté pensada para encajar en una perspectiva que la refuerce ya que, de lo contrario, no conseguiremos sino una mayor frustración interna y un aumento de la confusión internacional. En nuestra labor, esa estrategia estaría formada por cuatro etapas: a) la respuesta a las preocupaciones inmediatas causadas por los hechos de marzo; b) la gestión de la situación provisional antes de abordar la cuestión del estatuto futuro; c) la preparación y negociación del estatuto futuro; y d) por último, la supervisión, el seguimiento y la prestación de asistencia en la aplicación del acuerdo político para el estatuto futuro.

Problemas inmediatos: el restablecimiento de la credibilidad

16. Tras la violencia que se desencadenó en marzo es preciso solucionar varios problemas inmediatos: la comunidad internacional declaró su firme voluntad de aumentar la seguridad, llevar ante la justicia a los responsables de los actos violentos y garantizar la reconstrucción de los bienes dañados. Los objetivos prioritarios son devolver a sus hogares a quienes fueron expulsados de ellos y asegurar una participación renovada de los dirigentes serbios en el proceso político. De no conseguirse esos objetivos, las repercusiones para el futuro pueden ser graves. En cambio, si se consiguen se logrará un nuevo apoyo para la comunidad internacional y quizá se impida la violencia en el futuro. La solución de esos problemas inmediatos será el primer paso en una nueva estrategia integrada e influirá de manera decisiva en nuestra capacidad para actuar con seguridad en las próximas etapas. Aunque se han registrado avances en esos ámbitos, éstos se deben probablemente en gran medida a la presión internacional. En consecuencia, será muy importante que se siga ejerciendo esa presión.

Seguridad

17. En el ámbito de la seguridad se ha realizado una labor significativa. La KFOR ha puesto en marcha un proceso para aumentar su eficacia y ha aplazado una reestructuración prevista de sus fuerzas. Lo más destacado en ese sentido son los esfuerzos de la KFOR por aumentar la flexibilidad de sus fuerzas y mejorar su capacidad para llevar a cabo operaciones de control de los disturbios. Además, la KFOR ha reanudado las tareas de protección de los lugares religiosos y culturales y ha establecido equipos móviles de observación para mantener un contacto más estrecho con la población. Se han fortalecido los vínculos y la coordinación entre la policía de la UNMIK y la KFOR y se ha mejorado la recopilación de información. La KFOR y la policía de la UNMIK, incluido el Servicio de Policía de Kosovo, han realizado además ejercicios conjuntos. De todas formas, aún se necesita una mayor racionalización de la labor internacional relativa a la seguridad.

18. Se ha establecido un grupo consultivo en materia de seguridad, que podría resultar de gran utilidad siempre que cuente con la participación activa de todas las partes interesadas. Tras mantenerse al margen en las primeras reuniones del grupo, los serbios de Kosovo se han integrado recientemente en su labor. Es preciso alentar el fortalecimiento de ese mecanismo. Como se ha mencionado anteriormente, los principales dirigentes albaneses de Kosovo han expresado ahora un mayor interés en la seguridad de los serbios y de otras minorías. La comunidad internacional debe hacer todo lo posible para mantener ese interés.

19. Existe la necesidad urgente de adiestrar y equipar al Servicio de Policía de Kosovo para que lleve a cabo operaciones de control de los disturbios civiles. Hace casi tres años que existen planes para el adiestramiento de un contingente limitado del Servicio de Policía de Kosovo y se ha prometido equipo para ese fin. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre las prioridades parece haber provocado un aplazamiento de la creación y el adiestramiento de esas unidades. Un Servicio de Policía de Kosovo multiétnico y bien formado estará mejor preparado que agentes de policía internacionales para controlar los disturbios y luchar contra la violencia. Por tanto, es preciso prestar atención inmediata al adiestramiento y equipamiento de esas unidades.

Enjuiciamiento de los responsables

20. Tras los violentos acontecimientos ocurridos en marzo, la UNMIK se comprometió a llevar ante la justicia a los responsables de los hechos. La autoridad y la aptitud de la Misión para impedir la violencia en el futuro y alentar el regreso de los desplazados se juzgará por su capacidad para cumplir ese compromiso. En el período inmediatamente posterior a los hechos fueron arrestadas más de 260 personas. A mediados de julio, los jueces locales se ocupaban de más de 260 causas; 80 personas fueron condenadas por delitos menores. Los casos más significativos están en manos de investigadores internacionales. Se han dictado cinco autos de procesamiento y hay otros procedimientos abiertos. Sin embargo, los dirigentes serbios de Kosovo afirman que la KFOR y la UNMIK conocen la identidad de los principales instigadores y organizadores de los disturbios, pero no están preparadas para procesarlos. Consideran que esa situación es indicativa de la debilidad y la incapacidad de la comunidad internacional para poner fin al clima de impunidad.

Reconstrucción

21. Las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo son las encargadas de la reconstrucción de los daños provocados por la violencia de marzo. El principio del proceso fue lento, por motivos tanto políticos como prácticos, y por falta de interés, especialmente a nivel local. En la actualidad ya se han asignado recursos financieros, aunque insuficientes, se han solucionado los problemas de organización y se ha acelerado la reconstrucción. Sin embargo, es probable que no se cumplan los plazos. También está pendiente la reconstrucción de los lugares religiosos y culturales y deben reunirse fondos suficientes. Si la reconstrucción no se concluye de forma oportuna, algunos desplazados podrían no regresar en 2004 y se obstaculizaría la labor para volver a contar con la participación de los serbios de Kosovo e influir en su participación en las elecciones.

22. Recientemente se ha podido observar un cambio gradual en la actitud hacia la reconstrucción y los regresos en la comunidad albanesa de Kosovo. Los dirigentes albaneses de Kosovo han visitado zonas de Kosovo con la UNMIK y otros funcionarios internacionales y han explicado la necesidad de facilitar los regresos. Aunque la reconstrucción es responsabilidad de las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo, la credibilidad de la comunidad internacional va unida a su capacidad para garantizar su puesta en práctica.

Descentralización

23. Los violentos acontecimientos de marzo han puesto de manifiesto la necesidad urgente de dar a la minoría serbia mayor autoridad sobre la administración local en zonas con una mayor densidad de población serbia. Debe establecerse un marco político e institucional a fin de garantizar que continúen estando presentes en Kosovo. Además, el proceso de descentralización está estrechamente ligado al proceso de regreso. Los dirigentes albaneses de Kosovo parecen comprender la importancia que esa labor tiene para la comunidad internacional y los dirigentes serbios. Ahora acogen con beneplácito la descentralización en la medida en que no sea una tapadera para la división territorial. Es demasiado pronto para juzgar si los albaneses y los serbios de Kosovo tienen un interés firme en ese proceso. Sin embargo, hay que felicitarse por la propuesta reciente de ambas partes de establecer un ministerio encargado de los asuntos comunitarios, los derechos humanos y el regreso de los desplazados, y hacer efectiva esa propuesta.

24. Aunque el proceso de descentralización no se completará a corto plazo, es necesario que en las primeras etapas se realicen aportaciones importantes, entre otros medios, a través de proyectos experimentales. El proceso debe dividirse en etapas, cada una de las cuales debe tener un resultado concreto, a fin de demostrar el compromiso de los albaneses de Kosovo y la credibilidad de la comunidad internacional para atender a las preocupaciones de los serbios de Kosovo. Para que el proceso tenga éxito, debe existir la percepción de que la descentralización tiene su origen en Kosovo con el apoyo de los serbios y los albaneses de Kosovo, pero también en Belgrado.

25. En ese sentido también debe tenerse en cuenta la participación y las responsabilidades municipales respecto de la formulación de políticas. Hay que evitar las políticas monoétnicas. No obstante, la formulación municipal de políticas es un concepto bien establecido y puede contribuir de forma valiosa a crear las garantías y la confianza que desea la comunidad serbia.

26. En los debates sobre la descentralización se aborda también la cuestión de las estructuras paralelas. A la luz de las quejas de los albaneses de Kosovo sobre esas estructuras, es preciso exigirles un mayor compromiso para que presten servicios adecuados a las minorías, especialmente en los sectores de la atención a la salud y la educación, y la UNMIK ha de estar preparada para imponer sanciones cuando no se presten esos servicios. La introducción de viceministros de las minorías y el establecimiento de mecanismos de "interés vital" en diversos niveles de la administración ofrecería más oportunidades a las minorías y facilitaría su participación en las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo, con lo que se reduciría la necesidad que sienten de crear instituciones paralelas. Por último, una política amplia de descentralización debería incluir mecanismos para garantizar la protección en Kosovo de los derechos culturales, lingüísticos, religiosos y similares de las minorías. Debe estudiarse la posibilidad de crear una asamblea con un mandato concreto en esos ámbitos, y con recursos financieros a su disposición. Esos mecanismos existen en varios países. Esas medidas no comportarían en absoluto una partición geográfica, sino que servirían para promover la integración de las minorías en un Kosovo más amplio y contribuirían a atender las necesidades que competen actualmente a las estructuras paralelas.

Gestión del período provisional

27. Además de las necesidades inmediatas de atender a las preocupaciones serbias, la comunidad internacional tendrá que hacer frente a la firme presión de los albaneses de Kosovo. En la campaña previa a las elecciones del 23 de octubre, el ulterior traspaso de competencias y autoridad —que llevará a la independencia— será el tema principal para todas las partes albanesas de Kosovo. Tras las elecciones tendrán lugar los preparativos para el examen de las normas de mediados de 2005. No obstante, los albaneses de Kosovo contemplan esa fecha desde una perspectiva diferente: para ellos no se trata de un examen de las normas, sino de la apertura de los debates sobre el estatuto futuro de Kosovo.

Superación de la política de "las normas primero, el estatuto después"

28. Hay un reconocimiento creciente de que la política de "las normas primero, el estatuto después" resulta insostenible en su forma actual. Es preciso sustituirla por una política más amplia en que, mediante la aplicación de las normas, Kosovo avance de manera ordenada desde la situación actual, pasando por los debates sobre el estatuto futuro, hasta un proceso de integración regional y europea más amplio. En la situación actual de Kosovo es imposible seguir sin tener una perspectiva más amplia y postergar las cuestiones más complejas a un futuro incierto. De mantenerse el sistema actual aumentarían las diferencias entre nuestra política y los sentimientos de la sociedad en que desarrollamos nuestra labor.

29. La política de "las normas primero, el estatuto después" se creó en parte como instrumento para gestionar el período provisional hasta que la comunidad internacional estuviera preparada para abordar la cuestión del estatuto futuro. Los albaneses de Kosovo, así como los serbios de Kosovo, consideran que las normas tienen unas ambiciones poco realistas y sus objetivos son imposibles de alcanzar a corto plazo, por lo que desconfían de la sinceridad de la actitud de la comunidad internacional en relación con el principio de "las normas primero, el estatuto después". La comunidad internacional repite el mantra públicamente, aunque con escasa convicción.

30. El Plan de Aplicación de las Normas para Kosovo aprobado en marzo de 2004 ofrece una perspectiva útil de los requisitos necesarios para que la sociedad de Kosovo sea más moderna y democrática. No obstante, el grado de detalle y ambición del plan pone de manifiesto que la aplicación como requisito previo para los debates sobre el estatuto carece de credibilidad. De nuevo, el logro de los objetivos del plan de aplicación será un esfuerzo a largo plazo, que no se limitará a la cuestión del estatuto y abarcará el proceso ulterior de acercar a Kosovo a las normas europeas e integrarlo en las estructuras euroatlánticas.

31. Sin embargo, para abordar la cuestión del estatuto futuro, Kosovo debe avanzar en algunos ámbitos clave. La política basada en las normas debe centrarse en un conjunto de prioridades que se hagan eco de las necesidades más urgentes. Para fomentar el avance a corto plazo, esas prioridades han de ser realistas y factibles, además de visibles, para que den resultados concretos sobre el terreno y propicien una mejora de la situación entre la mayoría y las minorías. Tras los hechos de marzo, el objetivo inicial debe centrarse claramente en el regreso de los desplazados y la reconstrucción, la descentralización y el gobierno local, la seguridad y las normas que sustenten directamente esas prioridades. Esos ámbitos tendrán una importancia decisiva en nuestra tarea de lograr que los serbios regresen a sus hogares y sus dirigentes se reincorporen al proceso político. Si ofrecemos a las minorías las condiciones y los mecanismos políticos necesarios para garantizar una vida digna en Kosovo, podremos seguir avanzando con confianza hacia el ulterior traspaso de competencias y un mayor sentido de identificación local con el proyecto. Además, una política basada en las prioridades nos permitiría enviar un mensaje inequívoco y convincente a los dirigentes albaneses de Kosovo acerca de lo que se espera de ellos para seguir avanzando. Nuestra labor ganaría credibilidad y sería más eficaz sobre el terreno.

32. Si no fijamos las prioridades, quizá seamos incapaces después de recuperar la iniciativa. Podríamos encontrarnos ante los debates sobre el estatuto futuro sin haber hecho todo lo posible para garantizar las condiciones básicas para la celebración de dichos debates.

Traspaso de competencias

33. Existe unanimidad entre los dirigentes albaneses de Kosovo al solicitar un mayor traspaso de competencias a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo. De hecho, se han logrado grandes avances en ese proceso; se han traspasado prácticamente todas las competencias no exclusivas. Lo que buscan ahora los políticos albaneses de Kosovo, con una firmeza cada vez mayor, es el traspaso a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo de las competencias exclusivas en virtud del capítulo 8 del Marco Constitucional para el Gobierno Autónomo Provisional. Al tiempo que se respetan las disposiciones de la resolución 1244 (1999) y el capítulo 8 del Marco Constitucional, ha llegado el momento de ampliar las competencias y responsabilidades de las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo. Nuestra petición a los dirigentes y la población de Kosovo de que asuman la responsabilidad de crear una sociedad estable y multiétnica únicamente será escuchada si va acompañada de un mayor grado de participación de la sociedad. Por tanto, debe elaborarse un plan basado en el siguiente esquema: los poderes y competencias que no sean atributos inherentes de soberanía podrían traspasarse gradualmente con garantías para su aplicación adecuada si aún no se han traspasado; en el caso de los poderes y competencias que no son atributos de soberanía, pero que, dadas las circunstancias, se han supeditado a la autoridad del Representante Especial del Secretario General, podría introducirse el concepto de "poderes y competencias compartidos"; y los poderes y competencias que son claramente atributos de soberanía, en la medida en que la resolución 1244 (1999) siga siendo el marco jurídico para Kosovo, deberían permanecer exclusivamente en poder del Representante Especial del Secretario General, aunque con un proceso significativo de consultas, cooperación y coordinación institucionalizado entre el Representante Especial y las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo.

34. Dicho de otra manera, la UNMIK debería acelerar y ampliar el proceso para lograr que los residentes en Kosovo participen en funciones ejecutivas y de apoyo en ámbitos exclusivos, al tiempo que conserva la autoridad para tomar decisiones, como ya ha ocurrido con la aduana de la UNMIK y el Servicio de Policía de Kosovo. Además, la UNMIK debería seguir con el establecimiento de mecanismos consultivos en las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo en ámbitos exclusivos en que las posibilidades de "kosovarización" son limitadas o inexistentes. Ese mayor grado de participación local en los ámbitos exclusivos aportaría además a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo experiencia pertinente, que a la larga tendrá que transferirles la UNMIK a raíz de los debates sobre el estatuto futuro.

35. Aunque existe la percepción general de que todas las responsabilidades no exclusivas han sido traspasadas a las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo, debe seguir estudiándose la posibilidad de nuevos traspasos en las esferas de la economía, la gestión de bienes públicos y otros sectores. Esa medida está relacionada, entre otras, con cuestiones de energía. Debe establecerse un Ministerio de Energía independiente.

36. La creación de un ministerio encargado de los asuntos comunitarios, los derechos humanos y el regreso de los desplazados, propuesta en la declaración conjunta de fecha 14 de julio, podría mejorar la capacidad para gestionar las cuestiones relativas a los asuntos comunitarios, entre los que figurarían los relacionados con el gobierno local, y demostraría el interés general en el concepto de descentralización. Esa propuesta debe recibirse con beneplácito y aplicarse a la mayor brevedad posible.

37. En el ámbito de la justicia, ha comenzado el proceso de traspaso de las responsabilidades a Kosovo. Se mantendrán algunas excepciones en los casos de delitos de carácter más delicado, como los delitos interétnicos y los relativos a las actividades delictivas organizadas, el extremismo y el terrorismo. Debe establecerse un Ministerio de Justicia que se ocupe de esos asuntos, con las excepciones mencionadas.

38. El Servicio de Policía de Kosovo seguirá siendo parte a todos los efectos de la UNMIK y no de las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo. Dado que el entorno de seguridad debe generarse a nivel interno, debería elaborarse de todos modos una estrategia de transición para las cuestiones de seguridad de carácter local, manteniendo al mismo tiempo el control internacional en los ámbitos delicados. Actualmente existe una falta significativa de uniformidad en el control que ejerce la UNMIK sobre el Servicio de Policía de Kosovo. Por lo general, los mandos de dicho Servicio tienen un excelente nivel y el personal está bien preparado. Deben encontrarse vías para que el Servicio de Policía de Kosovo asuma un mayor control de sus actividades en las operaciones habituales.

Sanciones e intervenciones

39. El traspaso de poderes y competencias al amparo del Marco Constitucional no eximirá al Representante Especial del Secretario General de su autoridad y responsabilidad globales para el ejercicio adecuado de dichos poderes y competencias en virtud de la resolución 1244 (1999). Esa responsabilidad comporta que el Representante Especial no sólo tiene capacidad de supervisión y control, sino que tiene también el poder de intervenir y sancionar a cualquiera de las instituciones locales. Por consiguiente, el Representante Especial debe demostrar su disposición a hacerlo. La UNMIK también debe tener capacidad para supervisar las actividades de las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo.

40. El Representante Especial ha intervenido en el proceso legislativo de las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo en varias ocasiones. Se ha negado a promulgar leyes que, en su opinión, contravenían las disposiciones de la resolución 1244 (1999) y el Marco Constitucional y ha anulado resoluciones de la Asamblea que, a su juicio, excedían el ámbito de competencia de la Asamblea. El Representante Especial también ejerció sus facultades de intervención mediante decisiones ejecutivas para invalidar decisiones de las municipalidades.

41. No obstante, el número y el alcance total de esas intervenciones sigue siendo modesto y la diferencia entre las prácticas de los distintos Representantes Especiales y de los Altos Representantes en Bosnia y Herzegovina es asombrosa. Los dirigentes serbios y albaneses de Kosovo se han referido en nuestras conversaciones a la actitud cauta adoptada por todos los Representantes Especiales del Secretario General en Kosovo. Han destacado el hecho de que nunca se ha adoptado una política más firme en Kosovo, pese a que se trata de una región en que ese tipo de políticas se esperan y se respetan. El nuevo traspaso de autoridad ha de ir acompañado de una mayor predisposición a recurrir a las sanciones y las intervenciones para invalidar decisiones, anular políticas y destituir al personal. Debe elaborarse con urgencia un inventario de las posibles medidas de intervención y sanción que sirva como guía al Representante Especial del Secretario General, en que figuren, entre otras, sanciones financieras, anulación de decisiones y de políticas y destitución de funcionarios.

Fomento de la capacidad

42. Un mayor traspaso de autoridad y una política más firme de intervención han de ir acompañadas por una política más ambiciosa y sistemática de fomento de la capacidad. Existe una valoración general de que las Instituciones Provisionales de Gobierno Autónomo son débiles e inexpertas. Junto con un mayor sentido de la participación, se debe dotar a dichas Instituciones de los conocimientos y la experiencia pertinentes. Se han tomado muchas medidas en ese sentido, y el ejemplo más destacado es la Escuela de Policía de Kosovo, proyecto sistemático y en evolución que ha proporcionado a Kosovo un servicio de policía multiétnico y con un alto nivel de capacitación. No obstante, sigue habiendo carencias significativas en otros ámbitos. Por lo general, la labor de fomento de la capacidad ha sido esporádica, no coordinada y de duración limitada, y ha sido desempeñada por diferentes instituciones o personas. En esas circunstancias, sus efectos no podrán ser sino limitados. En conversaciones con los dirigentes albaneses de Kosovo, éstos pidieron que se empleara un criterio más sistemático y que se garantizara que la preparación de las personas que desarrollaran esas actividades se adecuara a las necesidades sobre el terreno. Se podría pedir a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) que identificara los ámbitos en que es necesario fomentar la capacidad y elaborara un plan de acción más sistemático para atender las necesidades existentes.

Economía

43. Las perspectivas de desarrollo económico en Kosovo son sombrías. Nunca tuvo una economía autosuficiente y, al ser la zona más pobre de la antigua Yugoslavia, siempre dependió en gran medida de las subvenciones. La tasa actual de desempleo de entre un 60% y un 70% y la falta de perspectivas económicas generan una gran de frustración generalizada. En algunas zonas, el desempleo entre la población de las minorías alcanza el 90%. Kosovo no puede depender durante mucho más tiempo de la ayuda internacional ni de los envíos de remesas y necesita inversiones directas.

44. Aunque la privatización se considera comúnmente el eje de la política económica de la UNMIK, aún sigue siendo tan sólo una parte del desarrollo económico y es evidente que no es ninguna panacea. No producirá cambios positivos a corto plazo y las perspectivas a medio plazo dependen de otros factores, como la confianza de los inversores. Los principales dirigentes albaneses de Kosovo son plenamente conscientes de esta situación. Sin embargo, la privatización ha pasado a ser una cuestión simbólica y un signo de las promesas incumplidas de la UNMIK. El proceso de privatización debería seguir avanzando eficazmente sin demora.

45. Una solución a la cuestión del estatuto futuro cambiará las perspectivas económicas y creará oportunidades para una estrategia más global de desarrollo económico. Sin embargo, las perspectivas para las inversiones, la producción y el empleo seguirán siendo malas durante un período de tiempo considerable. Al tiempo que se centran en una perspectiva europea, Kosovo y sus Estados vecinos deben recibir asistencia para desarrollar una perspectiva regional a fin de promover el crecimiento. Muchos de sus asociados más prometedores pertenecerán a su propia región. En consecuencia, toda estrategia política y económica ha de tener por objeto facilitar la cooperación, el desarrollo y el comercio regionales. La definición del estatuto futuro de Kosovo no debe crear nuevas divisiones en la región, sino que ha de ser una oportunidad para estimular la cooperación y el comercio transfronterizos. La Unión Europea (UE) tendrá que desempeñar el papel principal en la formulación de esa estrategia económica regional orientada a Europa.

IV. Solución del problema más importante: el estatuto futuro

46. El aumento de la presión en Kosovo para plantearse la cuestión del estatuto futuro obligará a la comunidad internacional a deliberar sobre la fecha de las negociaciones para el estatuto como muy tarde a mediados de 2005, si no antes. La cuestión de la fecha debe examinarse desde tres ángulos al menos: ¿cuál es la fecha adecuada desde a) las consideraciones internas de Kosovo; b) una perspectiva regional; y c) la perspectiva de la comunidad internacional?

47. Desde la perspectiva interna de Kosovo, cuanto más se espere, mayor sería la frustración entre la población mayoritaria de Kosovo. La situación económica empeoraría aún más y la falta de perspectiva política —un futuro claro— se dejaría sentir con más intensidad que en la actualidad, lo cual afectaría también a la vulnerabilidad de las minorías. Por tanto, es de vital importancia sentar un ejemplo tras los hechos ocurridos en marzo (en lo que respecta al regreso de los desplazados y la reconstrucción, así como a la descentralización). Si la comunidad internacional no logra convencer ahora a los albaneses de Kosovo de que hagan todo lo posible para cumplir las promesas y ofrecer a los serbios las garantías que necesitan, quizá nos enfrentemos a dos alternativas desagradables: vernos arrastrados al debate sobre el estatuto sin haber creado condiciones más estables para las minorías o aplazar el debate mientras vemos aumentar la tensión entre la población mayoritaria y las minorías. Ninguna de esas alternativas sería deseable para los intereses de Kosovo ni de la comunidad internacional.

48. Desde una perspectiva regional, los componentes más importantes son, claro está, la ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia y Montenegro. Siempre ha sido difícil despejar la incógnita sobre la capacidad de la ex República Yugoslava de Macedonia para soportar la carga de las negociaciones sobre el estatuto sin experimentar disturbios o tensiones internas. En diversas conversaciones celebradas con representantes internacionales y con políticos de la región, se ha llegado a la conclusión de que la ex República Yugoslava de Macedonia es ahora lo suficientemente estable para evitar efectos indirectos graves. No obstante, si las negociaciones son prolongadas y se genera un alto grado de tensión dentro de Kosovo, la situación en la ex República Yugoslava de Macedonia también puede volverse tensa. Probablemente esa situación se mantendrá en el futuro inmediato.

49. En cuanto a Serbia y Montenegro, resulta evidente que la situación es más compleja. Hasta que se celebren elecciones parlamentarias, quizá a principios del año próximo, únicamente los políticos radicales saldrán beneficiados de los debates sobre el estatuto futuro de Kosovo. Esa cuestión no tuvo un papel destacado en la reciente campaña presidencial tras la aprobación unánime por el parlamento de Serbia y Montenegro del plan de descentralización presentado por el Gobierno. Es poco probable que el clima político en Serbia y Montenegro cambie tras las elecciones parlamentarias de modo que resulte más fácil iniciar debates sobre el estatuto futuro de Kosovo. No obstante, esa seguirá siendo la situación en el futuro inmediato. Sin embargo, en Belgrado muchos pueden entender que no es posible restablecer la autoridad sobre Kosovo y que las ventajas económicas y políticas de encontrar una solución al problema —en lo que se refiere a la integración europea— pueden ser significativas. El aplazamiento de los debates sobre el estatuto futuro también debilitará la posición de Belgrado en dichos debates.

50. La solución de la cuestión del estatuto futuro de Kosovo sería positiva para la región. Eliminaría el problema más importante que queda en los Balcanes e influiría positivamente en las perspectivas políticas y económicas de la región. Es preciso tener presentes algunas consideraciones clave; un proceso de negociación prolongado podría generar efectos indirectos. Además, las soluciones que comporten cambios en el territorio de Kosovo o el establecimiento de líneas divisorias basadas en criterios étnicos podrían tener consecuencias peligrosas para la región.

51. Desde el punto de vista de la comunidad internacional, debería celebrarse un debate sobre el estatuto futuro mientras la comunidad internacional tenga la fuerza y la influencia necesarias para hacer frente y poner fin a los problemas internos y externos. La espera debilitará a la comunidad internacional y hará aumentar la frustración entre los albaneses de Kosovo.

52. En términos generales, no existe un momento idóneo para plantear la cuestión del estatuto futuro. Puede que no exista siquiera un buen momento. Hasta la fecha todos hemos considerado que no era oportuno abordar la cuestión del estatuto futuro. Ahora parece que plantear pronto esa cuestión es la mejor opción y es probablemente inevitable. Es preciso poner en marcha el proceso, aunque con cautela.

53. Cualquier medida que se tome sobre el terreno debe ser considerada en ese contexto y contribuir a facilitar las conversaciones pacíficas sobre el estatuto. Deben celebrarse debates periódicos con otros interlocutores clave de la comunidad internacional a fin de garantizar la unidad de los objetivos y de las posiciones sobre el terreno. Por último, Belgrado debe tomar parte en un diálogo de fomento de la confianza. Tanto Belgrado como Pristina deben ser conscientes de las ventajas económicas y políticas que se derivarán de una solución pacífica a la cuestión del estatuto futuro.

54. Las Naciones Unidas deben desempeñar un papel activo desde el comienzo del proceso, junto con sus asociados, para garantizar que se tengan muy presentes sus intereses durante el proceso completo, a la luz del papel que corresponde a la Organización en virtud de la resolución 1244 (1999). Las Naciones Unidas deben empezar, pues, sus preparativos. En una etapa inicial, las Naciones Unidas deberán desarrollar su propio criterio, sondear con discreción a los principales países y asegurarse de que se mantenga una perspectiva de la Organización. Además, las Naciones Unidas deberían lograr la participación de dichos países en el análisis de los incentivos o falta de incentivos, ya que ello podría resultar útil y necesario para promover la estabilidad antes, durante y después de los debates sobre el estatuto. Esa etapa de exploración debería ir seguida por preparativos más concretos basados en un avance consensuado y, posteriormente, las negociaciones sobre el estatuto futuro, en función de una decisión del Consejo de Seguridad.

V. Configuración y participación de la comunidad internacional

Reestructuración de la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo

55. No cabe duda de que, desde 1999, la UNMIK ha realizado una contribución importante y significativa en circunstancias difíciles. Hay que encomiar la labor desarrollada por su personal para aplicar el mandato del Consejo de Seguridad. Sin

embargo, a medida que ha pasado el tiempo se han notado los efectos de la falta de una visión a largo plazo y de una estrategia integrada. Por tanto, es necesario reestructurar la UNMIK en lo que respecta a sus prioridades actuales y futuras.

56. La estructura de la UNMIK se estableció para crear una unidad de objetivos, aprovechar las sinergias y evitar la duplicación aunando a las organizaciones pertinentes. Pese a ello, en lugar de conseguir esas metas, la estructura ha creado en ocasiones frustración por la falta de visibilidad (y generosidad) y ha facilitado que otros participantes se "oculten" tras las Naciones Unidas sin desarrollar sus propias estrategias en sus ámbitos de responsabilidad. Ahora todas las partes esperan cambios en la estructura y los métodos de trabajo de la UNMIK, cambios que deben aplicarse con urgencia para proyectar una imagen convincente de una comunidad dinámica e internacional en Kosovo. Actualmente, la comunidad local y los principales agentes internacionales consideran a la UNMIK burocrática e incapaz de reaccionar con rapidez y de asignar sus recursos a los ámbitos prioritarios. El debate generalizado sobre la estructura de la Misión también consume mucha energía y desvía la atención de la parte esencial de su labor.

57. La reestructuración de la UNMIK es inevitable para revitalizar la Misión, aunar sus diversos componentes y centrarse en las prioridades clave de forma más organizada. También permitirá que la UNMIK reduzca su número de personal y mejore la calidad de su plantilla y sus métodos de trabajo. Sin embargo, una transformación completa en esta etapa sería contraproducente, pues daría lugar a más debates internos y mayor confusión en un momento en que es necesario centrar la atención en cuestiones urgentes y sustantivas. Además, coartaría la libertad de acción del Representante Especial del Secretario General en el momento en que se necesitan una nueva vitalidad y una dedicación especial a las esferas prioritarias. Por consiguiente, el proceso de reestructuración debería dividirse en dos etapas: en primer lugar, la simplificación y el reajuste; y, en segundo, la preparación para una nueva división del trabajo (esfuerzo inevitablemente mucho más amplio).

Acción inmediata: reajuste y simplificación

58. En esta primera etapa se revitalizaría la Misión y se evitaría un período de confusión prolongada en relación con sus componentes, mandatos, tareas y estructuras jerárquicas. En esta fase habría que evitar un debate sobre si los componentes de la OSCE y la UE deben permanecer o formar entidades independientes (aunque ese debate no puede aplazarse durante mucho tiempo). Este otoño el objetivo ha de ser un acercamiento coherente y estratégico de los componentes. Debe hacerse hincapié en el acercamiento de las dependencias y el personal que se ocupan de cuestiones conexas, a fin de permitir que la UNMIK actúe con rapidez en las esferas prioritarias.

59. Hay que prestar especial atención a las cuestiones relativas a los asuntos de la comunidad. Para ello, se pueden agrupar las partes correspondientes del componente II en la Oficina de las comunidades y el regreso de los desplazados dependiente de la Oficina del Representante Especial del Secretario General o se puede trasladar la Oficina al componente II. La segunda alternativa presenta la ventaja de que aúna todos los recursos pertinentes en un solo marco y las actividades comunitarias son dirigidas por un Representante Especial Adjunto del Secretario General de alto rango. De esa manera el trabajo relacionado con la comunidad sería más eficaz y tendría una mayor relevancia como muestra de la prioridad que se otorga a esas actividades. Sin embargo, el fortalecimiento de las actividades comunitarias a nivel central ha de

ir acompañado por una reasignación de los recursos a nivel municipal. La falta de recursos suficientes a ese nivel ha perjudicado la labor de la UNMIK.

60. Por el momento, el componente III (OSCE) y el componente IV (UE) se mantendrían, posiblemente con algunos ajustes, y seguirían formando parte de la estructura de la UNMIK. Habría que intentar aclarar la "pertenencia" del componente de la UE. Además, la UE debería intentar aunar sus diversas presencias en Kosovo en una estructura más coherente y simplificada, a fin de mejorar sus resultados sobre el terreno y la coordinación con la UNMIK. El establecimiento de nuevos ministerios podría influir en la estructura y las tareas de los diferentes componentes, con lo que sería posible reducir el número de personal y el tamaño del componente. También deberían celebrarse deliberaciones sobre las responsabilidades que habrán de asumir en el futuro las organizaciones regionales a fin de reservar tiempo suficiente para los preparativos.

61. Existe una necesidad urgente de que los diferentes componentes de la UNMIK colaboren entre sí. Por tanto, una labor de simplificación deberá abordar la coordinación y cooperación internas, especialmente entre los componentes. Deben formularse políticas en un contexto más amplio y compartido, en que las prioridades se establezcan conjuntamente sobre la base de una estrategia común. Pese a las reuniones periódicas, la planificación operacional y estratégica conjunta entre los componentes es escasa, lo que da lugar a actuaciones paralelas e impide que haya un sentimiento de dirección común. La falta de estrategias a nivel de la UNMIK y la formulación de prioridades entre los componentes resta amplitud de miras y perjudica los avances. Está claro que cada componente tienen "orígenes" institucionales diferentes y criterios y plazos distintos. Sin embargo, hay que mejorar la coordinación de sus prioridades estratégicas, planificación operacional y actuación sobre el terreno. En ese sentido, un mecanismo de coordinación normativo de alto nivel con activos del conjunto de la UNMIK sería un instrumento útil. Asimismo, todas las partes deben aceptar al Representante Especial del Secretario General y considerarlo el encargado de marcar la dirección sobre el terreno.

62. También habrá que prestar especial atención a la contratación y la distribución del personal con la preparación adecuada para que desempeñe las funciones prioritarias. La existencia de personal inexperto o con una preparación deficiente provoca a menudo un rendimiento poco satisfactorio y una falta de impulso. Cuando una misión "se hace mayor" suele quedarse sin la atención necesaria para contratar a personal capaz de afrontar las nuevas necesidades o los cambios en las necesidades. No debería permitirse que eso suceda.

63. Como parte de la labor más inmediata de reestructuración, la UNMIK debería atraer hacia sí a otros organismos de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Hay que evitar que se produzca un sentimiento de marginación y, si llega a producirse, hay que ponerle remedio. Deben celebrarse debates sobre nuevos arreglos con la familia de las Naciones Unidas para que asuma las tareas en que tiene una ventaja comparativa.

Visión de futuro: una nueva división del trabajo

64. En 2005 deberá realizarse una segunda reestructuración de carácter más global, que habrá de prepararse adecuadamente contando con la participación de

distintos países y sedes. Ante la posible proximidad del examen de mitad de año y las conversaciones sobre el estatuto futuro, la comunidad internacional deberá prepararse para una nueva situación con tareas diferentes. A medida que se acerca el final del mandato de la resolución 1244 (1999), las Naciones Unidas reducirán gradualmente su presencia y sus tareas, lo que culminará con el traspaso en una sola etapa de su autoridad a nuevas instituciones permanentes establecidas en virtud del acuerdo político. El resto de las responsabilidades serán asumidas por organizaciones regionales. Para ello, la UE tendrá que fortalecer y ampliar significativamente su presencia. La OSCE y la OTAN deberán adaptar sus presencias a las nuevas realidades políticas. Ello llevará a la eliminación de la estructura de componentes.

65. Con el fin del mandato de la resolución 1244 (1999), Kosovo estará probablemente gobernado desde Pristina, y la UE asumirá el liderazgo internacional. Debe alentarse el establecimiento de una oficina del Alto Representante en Pristina. Teniendo presente ese objetivo, la UE debería empezar ahora a definir su propia estrategia para Kosovo. Desde el punto de vista político, la UE será el imán más importante para Pristina y Belgrado. La UE debería utilizar su influencia para lograr que los albaneses de Kosovo se comprometan a respetar y facilitar la presencia, la participación y la identidad de las minorías; tendría que formular una estrategia de desarrollo económico que creara esperanzas; y debería presentar las ventajas y desventajas para las negociaciones sobre el estatuto futuro y el período posterior. La importancia de esa presentación se aplicaría también a Belgrado.

66. La OSCE debería continuar y, si es posible, fortalecer su labor de fomento de la capacidad, junto con el Consejo de Europa y otras organizaciones pertinentes. Será necesaria una participación internacional continua en los ámbitos de la policía y la justicia, principalmente con funciones de supervisión. Tanto la UE como la OSCE tienen experiencia en esos ámbitos y deberían asumir la responsabilidad de esas actividades. Deberían iniciarse conversaciones sobre el traspaso de las responsabilidades policiales de las Naciones Unidas a fin de que se hiciera efectivo en 2005.

67. La KFOR tendría que mantener una presencia necesaria para garantizar un entorno seguro. Ha habido una opinión generalizada de que la OTAN podría reestructurar y reducir su personal tras las elecciones de octubre. Sin embargo, el período más difícil que tenemos por delante no está relacionado con las elecciones ni con la formación de un nuevo gobierno. Se trata más bien de que, en el momento en que la cuestión del estatuto futuro se ponga sobre la mesa, el riesgo de disturbios se agudizará. Por tanto, es importante que la OTAN mantenga un nivel de fuerza adecuado con efecto disuasorio y para afrontar la violencia que pueda surgir en ese momento. Si las reducciones son prematuras, aumentará el riesgo de violencia, lo que supondrá un grave riesgo para un proceso ordenado.

La comunidad internacional más amplia

68. Por último, el apoyo constante y firme del Consejo de Seguridad y el Grupo de Contacto serán fundamentales a medida que nos acercamos a las etapas decisivas y el final de la partida en Kosovo. El Grupo de Contacto debe mantener su objetivo actual en apoyo de la labor sobre el terreno. De lo contrario no se podrá lograr que los políticos cumplan sus compromisos y el proceso avance de manera uniforme y segura.

69. Es importante, por tanto, que se establezca un diálogo estrecho entre todas las partes internacionales que desarrollan actividades en Kosovo para garantizar que se elabore, acuerde y aplique un nuevo enfoque estratégico. Para ello habrá que prestar especial atención y se necesitarán recursos concretos. La UNMIK no podrá movilizar la fuerza, la credibilidad y los recursos necesarios para cumplir sus responsabilidades sin el apoyo firme y unificado de la comunidad internacional en general. Cada componente de la comunidad internacional tendrá un papel fundamental. Un interés esporádico tendrá un precio alto, y la fragmentación tendrá un precio aún más alto. Se necesita, pues, con urgencia un compromiso más concertado y coordinado para que la comunidad internacional tenga objetivos unificados y el impulso necesario. A ese efecto debería establecerse un mecanismo que garantice contactos periódicos de alto nivel entre todas las partes interesadas en los países y las sedes principales.

Fechas

70. En relación con las fechas, se puede plantear el siguiente esquema preliminar: el examen global de mediados de 2005 está básicamente establecido. Para mantener la presión, medir los avances logrados en las normas prioritarias y preparar la labor futura, podrían realizarse tres exámenes intermedios dirigidos por el Representante Especial del Secretario General sobre la base de la nueva estrategia, conducentes al examen de mediados de 2005 de carácter más general. El primero se realizaría lo antes posible tras la llegada del nuevo Representante Especial del Secretario General (mucho antes de las elecciones), para que pudiera participar directamente en el proceso desde el principio. Los exámenes posteriores se realizarían en enero de 2005, para valorar la actuación del nuevo gobierno, y en abril de 2005, para evaluar la situación y promover los nuevos avances necesarios antes del examen de mediados de 2005. La participación y el apoyo plenos del Grupo de Contacto en ese proceso serán fundamentales. El Representante Especial del Secretario General remitirá sus conclusiones al Secretario General, que presentará a su vez su evaluación al Consejo de Seguridad para que la examine. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas podrían comenzar este otoño conversaciones discretas de alto nivel sobre cuestiones políticas relacionadas con la nueva estrategia global. A mediados de 2005 podrían estar listos los planes para una reestructuración más profunda de la comunidad internacional para su ejecución. Si las negociaciones sobre el estatuto futuro comenzaran en el segundo semestre de 2005, las Naciones Unidas deberían traspasar sus responsabilidades y poner fin a su misión actual.

Bruselas, 15 de julio de 2004

Mandato para realizar una evaluación política

Composición. Jefe del equipo, Embajador Kai Eide (Noruega); Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Nannette Ahmed; Departamento de Asuntos Políticos, Oleksandr Matsuka; Oficina de Asuntos Jurídicos, Daphna Shraga, y Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), Petr Ivantsov.

Objetivo. Como se señala en el informe del Secretario General sobre la UNMIK, de 30 de abril de 2004 (S/2004/348), se realizará un examen político de las políticas y prácticas de todos los actores, como parte de la evaluación de las consecuencias de los actos violentos registrados en marzo de 2004, y se sugerirá la acción futura, de conformidad con la resolución 1244 (1999).

Alcance. Teniendo en cuenta las responsabilidades de las Naciones Unidas en Kosovo en virtud de la resolución 1244 (1999), incluida la instalación de una administración provisional, para facilitar un proceso político destinado a determinar el estatuto futuro de Kosovo y poner en práctica una solución política eventual, el equipo examinará lo siguiente:

- El entorno político general en Kosovo y Belgrado;
- Las actuales políticas y prácticas de todos los actores, incluidas las recientes iniciativas;
- Las relaciones entre los principales actores, participantes en el proceso político, y sus funciones;
- Las consecuencias de la aplicación de la estrategia actual;
- Otras cuestiones pertinentes relacionadas con el proceso político en Kosovo.

La UNMIK y la Oficina de las Naciones Unidas en Belgrado facilitarán al equipo toda la información y los registros pertinentes, así como un acceso completo y puntual a las personas competentes y apoyo logístico.

Programa. El equipo se entrevistará en un principio con funcionarios competentes de la Sede antes de desplazarse a Kosovo, Belgrado, Bruselas, Viena y las demás capitales que sean menester. Se consultará a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales, según proceda. El equipo debería haber terminado sus viajes y la redacción del informe a finales de junio, de ser posible.

Conclusiones, recomendaciones y preparación de informes. El equipo preparará un amplio informe en el que se analicen las políticas y prácticas actuales, incluida la situación general del proceso político y la administración provisional, de conformidad con la resolución 1244 (1999). Las conclusiones y recomendaciones del equipo se presentarán al Secretario General, previa celebración de consultas con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina de Asuntos Jurídicos y la UNMIK.

9 de junio de 2004

Anexo II

La acción futura en Kosovo

Recomendaciones del Secretario General

1. Como puede verse en mi informe al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) (S/2004/613), después de los acontecimientos del mes de marzo pedí que se realizara una revisión amplia de las políticas y prácticas de todos los actores en Kosovo y que se presentasen opciones y recomendaciones como base para seguir considerando la acción futura de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad. El Embajador Kai Eide de Noruega, a quien encargué el examen, me presentó su evaluación y sus recomendaciones para que las examinara (véase el apéndice al anexo I). En su excelente informe, el Embajador subrayó la amplia e integrada estrategia que sirve de base para el tránsito al proceso que determinará el estatuto futuro de Kosovo. El 6 de agosto envié un ejemplar del informe al Presidente del Consejo de Seguridad, con el ruego de que se señalase a la atención de los miembros del Consejo. Asimismo indiqué que estaba considerando las recomendaciones que figuraban en el informe y que, en el momento oportuno, me dirigiría de nuevo al Consejo presentándole mis recomendaciones previa celebración de las consultas oportunas, entre otros con mi Representante Especial para Kosovo, Sr. Søren Jessen-Petersen.

2. El 20 de septiembre se celebraron consultas con los principales Estados Miembros —el Grupo de Contacto más los otros miembros europeos del Consejo de Seguridad—, así como con los dirigentes de nuestras organizaciones asociadas en Kosovo, la Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Tenemos la impresión de que estas reuniones constructivas permitieron llegar a un entendimiento general acerca de una estrategia integrada para la acción futura en Kosovo hasta mediados del año 2005, y de los preparativos de su estatuto, así como de la prestación de apoyo a este respecto. Hubo un amplio acuerdo en cuanto a la necesidad de concentrarse en la economía y la seguridad, entenderse con Belgrado y hacer intervenir en el proceso a los serbios de Kosovo, y acerca de la importancia del proceso normativo. Suscitó amplio apoyo el concepto de un enfoque subregional que no se centre exclusivamente en Kosovo. Por otra parte, mi Representante Especial ha celebrado consultas con las partes sobre el terreno.

3. Deseo insistir en que todos los procesos de Kosovo deben mantenerse en el marco de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad. A fin de dejar atrás la situación actual, nos parece esencial que se adopte una estrategia global e integrada que nos conduzca hasta el proceso relativo al estatuto futuro, sobre la base de una decisión del Consejo de Seguridad. En este momento la comunidad internacional tendrá que estar preparada y las Naciones Unidas dirigirán los preparativos en coordinación con los principales Estados Miembros y las organizaciones asociadas.

4. Esta estrategia integrada se compone de varios elementos principales: fortalecer los actuales intentos de hacer frente a las causas y las consecuencias de la violencia del mes de marzo; mejorar el diálogo a todos los niveles; entablar un diálogo más amplio con Belgrado; calibrar de nuevo la política relativa a las normas; transferir más competencias a las instituciones provisionales de autogobierno; hacer que las instituciones provisionales respondan más de sus actos; mejorar la supervisión y

la intervención de la UNMIK, de ser necesario; promover la creación de capacidad para las instituciones provisionales; aplicar una política de desarrollo económico más enérgica, con medidas a corto y largo plazo, y reajustar y agilizar la UNMIK. Mi Representante Especial ya ha tomado importantes iniciativas, paralelamente a la aplicación de la estrategia integrada.

5. El logro de progresos respecto de las ocho normas sigue siendo la base de nuestra política, y este proceso debe llevarse a cabo de manera dinámica y basada en las prioridades en el marco general de la estrategia integrada, a fin de dar impulso y dirección al proceso político. Las instituciones provisionales deben lograr progresos importantes en el cumplimiento de las normas, a fin de llevar adelante el proceso. Debo recalcar que todas las normas son importantes. Lo esencial de esta política perfeccionada no es reducir ninguna de las ocho normas, sino centrarse en las zonas prioritarias. Debemos tener presente que las normas son de por sí valiosas. Su consecución no sólo permitirá un cambio cualitativo en la sociedad de Kosovo, sino que proporcionará una perspectiva política para Kosovo dentro de Europa. La UNMIK dirigirá los exámenes de los progresos logrados en la aplicación de las normas mediante evaluaciones técnicas trimestrales, que se examinarán con las instituciones provisionales y los representantes locales del Grupo de Contacto. Estas evaluaciones técnicas servirán de base para las evaluaciones políticas contenidas en mis informes al Consejo de Seguridad, que se centran en las acciones prioritarias, dentro de cada norma, que se consideran necesarias para facilitar un debate ordenado sobre el estatuto futuro, contribuir a la sostenibilidad de una eventual solución política, promover los esfuerzos de integración regional y europea y arbitrar medidas que sean esenciales para la seguridad y la inclusión de todas las comunidades de Kosovo. A mediados de 2005 podría realizarse un amplio examen, sobre la base del cual el Consejo de Seguridad determinará si debe iniciarse el proceso político que conduzca a la determinación del estatuto futuro de Kosovo.

6. Otro elemento de la estrategia integrada es la transferencia a las instituciones provisionales de las competencias adicionales que no son características inherentes de la soberanía. Debemos tener también en cuenta los poderes y responsabilidades reservados en ámbitos de importancia crucial para el cumplimiento del mandato de la presencia civil internacional. A este respecto, deseo recordar que, de conformidad con la resolución 1244 (1999), mi Representante Especial está revestido de plena autoridad y responsabilidad para el cumplimiento de los deberes y las responsabilidades de la presencia civil internacional. Esta autoridad última no puede delegarse ni transferirse. La UNMIK ha emprendido un amplio examen de las competencias que ejerce y ha identificado un cierto número de competencias que no inciden en la soberanía, y pueden transferirse a las instituciones provisionales. Asimismo, la UNMIK ha identificado sectores de mayor participación operacional de las instituciones provisionales, en ciertas áreas reservadas.

7. Esta política de transferencias está estrechamente vinculada a la necesidad de una mayor responsabilización de las instituciones provisionales, que deben garantizar la prestación de servicios esenciales a todas las comunidades. Los representantes de las instituciones provisionales, y en particular los dirigentes políticos de la comunidad mayoritaria, deben demostrar que ejercerán sus poderes y responsabilidades en beneficio de toda la población de Kosovo. Para ello es menester que todas las comunidades participen de un modo activo y significativo en las instituciones provisionales. Con objeto de promover este proceso, es necesario crear nuevas capacidades en las instituciones provisionales; en consecuencia, una política más coherente y ambiciosa

de creación de capacidad será esencial, y la UNMIK ya ha empezado a adoptar medidas con esta finalidad.

8. La política de transferencias antes descrita no puede funcionar sin una mayor responsabilización de las instituciones provisionales y una política sólida de supervisión, intervención y aplicación de sanciones por parte de la UNMIK. Para ello es necesario que las instituciones provisionales acepten que la transferencia de nuevas competencias ha de ir acompañada necesariamente de un mayor grado de supervisión, y que han de cooperar con la UNMIK a este respecto. Además, la UNMIK está estableciendo mecanismos más eficaces para las intervenciones de supervisión y corrección, a fin de garantizar la plena aplicación de la resolución 1244 (1999) y el cumplimiento del Marco Constitucional y de la legislación aplicable.

9. Es esencial llevar adelante la reforma del gobierno local. Habrá que tomar medidas activas para garantizar el consenso sobre la acción futura, y empezar la ejecución. Como ha solicitado el Consejo, en el momento oportuno presentaré recomendaciones sobre nuevos mecanismos institucionales posibles para conseguir que el gobierno local sea más efectivo, mediante la devolución de responsabilidades centrales no reservadas a las autoridades locales y las comunidades de Kosovo.

10. No hay que engañarse: aunque se han conseguido algunos progresos, queda mucho por hacer en respuesta a las violencias del mes de marzo. Es importante asegurar una acción sostenida para hacer frente a las consecuencias y las causas de los acontecimientos de marzo, creando instituciones que estén atentas a las necesidades y asegurando la participación activa de los dirigentes y el pueblo de Kosovo, a fin de crear una sociedad multiétnica. Centrando la acción prioritaria en las normas relacionadas con las causas de esta violencia podremos estar seguros de que se hace frente a las consecuencias. Deben intensificarse los actuales esfuerzos, mediante la acción de las instituciones provisionales con el apoyo de la Fuerza para Kosovo (KFOR) y la UNMIK, a fin de que los responsables sean sometidos a la justicia, se mejore la seguridad y se reconstruyan las viviendas y los edificios religiosos destruidos. Además, deben crearse las condiciones necesarias para un regreso seguro y sostenido de las personas recién desplazadas, así como de las que llevan desplazadas varios años. La UNMIK colaborará con los interlocutores locales para garantizar la mayor seguridad y libertad de movimientos, que son fundamentales para acelerar el regreso a Kosovo de las personas desplazadas.

11. Si bien la seguridad es la base de todas las demás actividades en Kosovo, la revitalización de la economía sigue siendo una prioridad absoluta. El desarrollo económico mejorará no sólo las condiciones socioeconómicas generales sino también el contexto social para la seguridad y la estabilidad. La estrategia económica a mediano y largo plazo debe complementarse con medidas eficaces a corto plazo. Yo insto a la Unión Europea a que conciba y aplique con urgencia una estrategia de desarrollo económico, y se asegure de que existe una perspectiva regional para el desarrollo económico de Kosovo.

12. El diálogo por múltiples canales es esencial. Es necesario intensificar el diálogo entre las comunidades de Kosovo, así como entre Belgrado y Pristina. Está en marcha ya un diálogo más intenso y amplio con Belgrado, que tiene en cuenta los intereses y preocupaciones legítimas de este Gobierno. Por otra parte, es indispensable promover la participación de Kosovo en el diálogo y las iniciativas regionales, si se quieren alcanzar las normas europeas.

13. Entretanto, la UNMIK se está agilizando y reajustando, dentro de la actual estructura de componentes, para centrar los esfuerzos y prestar atención especial a los principales desafíos y prioridades. Esto podría hacerse si nuestros asociados en la UNMIK —la Unión Europea y la OSCE—, asumieran mayores competencias (entre ellas compromisos financieros) en diferentes sectores de la UNMIK y reforzaran su compromiso global. En 2005 podría emprenderse una reestructuración más amplia de la presencia internacional en general, sobre la base de las decisiones y las prioridades del Consejo de Seguridad en este momento. Asimismo, yo insto a la OTAN a que mantenga la presencia de la KFOR que sea necesaria para cumplir las responsabilidades que le asigna la resolución 1244 (1999), en particular la de lograr un entorno seguro, entre otras cosas mediante el envío de fuerzas suficientes durante el proceso relativo al estatuto futuro y la puesta en práctica de una solución política eventual.

14. Por último, deseo recalcar que un apoyo unificado y coordinado de la comunidad internacional en sentido amplio, y en particular de los principales Estados Miembros, como los pertenecientes al Consejo de Seguridad y al Grupo de Contacto, es esencial para el éxito de nuestra empresa común. Aunque la UNMIK y nuestros principales asociados internacionales ejercen una función esencial en la aplicación de la estrategia integrada, es el pueblo de todas las comunidades de Kosovo, sus representantes en las instituciones provisionales y los dirigentes políticos quienes deben esforzarse en alcanzar los objetivos fijados en la estrategia, en sus esferas de responsabilidad, y asegurar que se logran progresos. Avanzar en todos estos terrenos es fundamental para el éxito y la sostenibilidad de cualquier proceso futuro relativo al estatuto, y sólo si se consiguen progresos suficientes será posible pensar en ir avanzando gradualmente hacia la apertura de conversaciones sobre el estatuto futuro de Kosovo.